E/CONF.39/H/52
29 Oct.1962
ORIGINAL : ESPAÑOL

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE LA APLICACION DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA
EN BENEFICIO DE LAS REGIONES MENOS DESARROLLADAS

Punto del programa : H.3

Argentina

PLANIFICACION Y CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA ETAPA DE TRANSICION : EL CASO DE ARGENTINA

Por Aldo FERRER,
Doctor en Ciencias Económicas

Las monografías presentadas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología en Beneficio de las Regiones Menos Desarrolladas constituyen documentos de trabajo de dicha Conferencia. Se publican tal como han sido presentadadas por los colaboradores y los puntos de vista expresados en ellas corresponden a los colaboradores. (Veánse notas al dorso.)

NOTAS

1. Las monografías seleccionadas para las Sesiones Generales serán distribuidas en la Conferencia en los siguientes idiomas oficiales de las Naciones Unidas: español, francés, inglés y ruso.

2. Las monografías seleccionadas para las Sesiones Especiales serán distribuidas en la Conferencia únicamente en uno de los idiomas oficiales antes indicados.

3. Los resúmenes de las monografías presentadas por los colaboradores serán distribuidos en la Conferencia en los siguientes idiomas oficiales de las Naciones Unidas: español, francés, inglés y ruso.

4. No se procederá a la distribución general de las monografías y resúmenes con antelación a la Conferencia. Unicamente serán publicadas en cantidades limitadas con antelación a la Conferencia para uso exclusivo de las delegaciones de los gobiernos participantes y de otros participantes autorizados. La publicación con posterioridad a la Conferencia y la distribución general de las actas y debates de la Conferencia seguirán las prácticas de las Naciones Unidas establecidds por ia Junta de Publicaciones de las Naciones Unidas.

PLANIFICACION Y CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA ETAPA DE TRANSICION
EL CASO DE ARGENTINA

por Aldo Ferrer
Doctor en Ciencias Económicas

1. Tesis desarrollada en este trabajo

La tesis que se sostiene en este estudio es la siguiente:

En el caso de la Argentina el debilitamiento de las exportaciones a partir de 1930 obligó a utilizar mecanismos de compensación (básicamente las políticas fiscal y monetaria) para mantener el nivel de ocupación e ingresos. De otro modo, la disminución de los ingresos de exportación y la difusión de sus efectos en la economía interna - a través de los mecanismos de propagación que operaban en el sistema monetario del patrón oro - hubieran provocado un elevado desempleo de la fuerza de trabajo y de la capacidad productiva del país, con la consiguiente caída de los ingresos y de los niveles de vida.

Pero al independizar el nivel de ingresos internos de la evolución de los ingresos generados por las exportaciones, la demanda de artículos importados se mantuvo a niveles superiores de los permitidos por la reducida capacidad de importar del país. 1/ El ajuste de la demanda de importaciones y la capacidad de importar se viene realizando, desde 1930, a través del control de cambios y/o medidas restrictivas a las importaciones. Esto ha permitido disminuir la presión sobre el tipo de cambio de la moneda nacional. En un sentido más general, el mantenimiento de la demanda de importaciones a un nivel superior al posible, dada la capacidad de importar, obligó al país a sustituir importaciones, produciendo internamente bienes tradicionalmente importados. El incentivo generado por el aumento de los precios internos de los artículos tradicionalmente importados y posteriormente sujetos a restricciones, estimuló el flujo de factores productivos hacia la producción de los mismos. Se fortalece así el proceso de industrialización y se va transformando la estructura productiva interna, adquiriendo mayor importancia relativa el sector industrial y el de servicios, que el agropecuario. Al mismo tiempo, se modifica la composición de las importaciones. Disminuye la importancia relativa de los artículos de consumo (particularmente los manufacturados) y aumenta proporcionalmente la de materias primas y productos intermedios que la industria nacional necesita para producir internamente bienes de consumo. Las importaciones de combustibles aumentan tambien su importancia relativa como consecuencia de la mayor demanda provocada por la industrialización y el lento crecimiento de la producción interna. Las importaciones de bienes de capital mantienen su participación en el total de las importaciones, aunque ajustándose en el corto plazo a las disponibilidades variantes de divisas.

1/ En la reducción de la capacidad de importar en los años inmediatos a la crisis influyeron básicamente la disminución de los ingresos de exportación, el

Este proceso de industrialización sobre la base de la sustitución de importaciones y la incorporación de nuevos rubros a la producción manufacturera, llega a su fin hacia fines de la década de 1940, cuando la totalidad de las sustituciones de los bienes industriales más sencillos han sido cumplidos. Las importaciones están constituídas en ese momento casi totalmente por bienes de producción: materias primas y bienes intermedios, combustibles y maquinaria y equipo.

A partir de ese punto el desarrollo sólo es posible si se aborda masivamente la producción interna de los bienes requeridos por la producción nacional. Esto es, combustibles; acero y metales; maquinarias y equipos para los transportes, la generación de energía, la industria, la minería y el agro; ciertas industrias dinámicas como la química pesada, papel y celulosa, materiales de construcción, etc. Además, es indispensable fortalecer la infraestructura económica mediante la expansión de los medios de transporte y comunicaciones, la generación de energía, servicios básicos como obras sanitarias y las inversiones en educación y salud pública. Por otra parte, es necesario utilizar los recursos naturales del país donde quiera que ellos se encuentren económicamente accesibles y ello implica rectificar la tradicional concentración de la actividad económica y de la población en el Gran Buenos Aires.

En este trabajo pretende señalarse que el desarrollo de las inversiones y actividades señaladas en el párrafo anterior no pueden lograrse mediante el libre juego de las fuerzas del mercado, en el caso de una economía que, como la argentina, debe acelerar su proceso de transición de una estructura apoyada básicamente en la producción y exportación de productos agropecuarios a otra más diversificada, integrada y compleja. La etapa de transición requiere una política destinada a canalizar récursos públicos hacia la infraestructura y otros sectores básicos, incentivar al capital privado a abordar iniciativas en ciertos campos y fomentar el desarrollo del interior del país. Es condición indispensable mantener políticas fiscales y monetarias tendientes a elevar el nivel de ocupación de la mano de obra y de la capacidad productiva del país. También es necesario fortalecer la capacidad de los trabajadores de defender los salarios reales y su participación en el ingreso nacional, como requisito indispensable para asegurar la expansión del mercado interno. También es indispensable realizar reformas en el régimen de tenencia de la tierra que constituye uno de los obstáculos al desarrollo del sector agropecuario y de la economía en su conjunto. 2/

---

empeoramiento de los términos de intercambio y el trastrocamiento del flujo de capitales externos, frente a la continuada y creciente absorción de las disponibilidades de divisas por los servicios del capital extranjero radicado en el país.

2/ La concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos y la difusión del régimen de arrendamientos es la característica básica del régimen de tenencia de la tierra en la región pampeana, particularmente en la Provincia de Buenos Aires. El actual régimen de tenencia tiene su origen en el proceso de expansión de la frontera y de apropiación territorial registrado durante el siglo XIX y prácticamente consumado antes del comienzo del arribo de cuantiosos contingentes de inmigrantes europeos, hacia 1870. Este hecho impidió la formación de un fuerte sector de productores medianos en el agro y obligó a la mayor parte de los inmigrantes a buscar empleo en las ciudades o a trabajar como arrendatarios o asalariados en el campo o dirigirse hacia tierras marginales. Este proceso constituye, posiblemente, el principal factor deformante del desarrollo económico y social del país y no se concibe una efectiva política de estímulo a la producción agropecuaria sin modificar los problemas institucionales que, junto a la insuficiencia del capital de base y el atraso tecnológico, determinan la rigidez estructural del sector a responder a las medidas de estímulo a través de la mejora de los precios agropecuarios.

En este trabajo se sugiere que para la etapa de la transición se requiere fijar y ejecutar una política que persiga los objetivos señalados. Como requisito importante para la eficiencia de tal política es necesario la existencia de un plan de desarrollo que fije claramente los objetivos a alcanzar en cada sector de actividad, que racionalice el uso de los recursos públicos y que instrumente los incentivos necesarios para que el sector privado cumpla las metas previstas en el proceso de desarrollo.

El estancamiento de la economía nacional en los últimos años se explica básicamente por la falta de un comportamiento adecuado del sector público y del manejo de los resortes de la política económica. Particularmente a partir de 1955 se observa que la acción oficial estuvo destinada a solucionar el estrangulamiento del balance de pagos mediante la transferencia de ingresos al sector rural con el objeto de aumentar las exportaciones. Se procuró, además, liberalizar el sistema económico con el convencimiento de que el libre juego de las fuerzas del mercado produciría espontáneamente los ajustes necesarios para superar el estancamiento. Sin embargo, dos factores básicos frustraron esta política:

a. La incapacidad de la producción agropecuaria de responder a los incentivos de los mejores precios, debido a rigideces estructurales en el mismo sector incluyendo el régimen de tenencia de la tierra, la falta de capital de infraestructura, particularmente transportes, comunicaciones y energía, y el atraso tecnológico acumulado en varios lustros. 3/

b. La resistencia de los sectores urbanos a perder ingresos reales como consecuencia de la transferencia de ingresos al campo (a través de la modificación en favor de ésto de los precios relativos con el resto de la economía nacional) y la permanente presión para aumentar los salarios y los precios de la producción industrial.

Como consecuencia de la política seguida se ha provocado la aceleración del proceso inflacionario y no se ha producido el aumento previsto en la producción rural y las exportaciones. Además, frente a esta presión básica sobre el nivel de precios (generada por la devaluación y la resistencia a perder ingresos de los otros sectores de la economía nacional) se ha aplicado una política restrictiva - destinada a operar del lado de la demanda - restringiendo el crédito bancario para el sector privado y el sector público. La penuria financiera ha agravado así los problemas básicos del estancamiento. La caída de los salarios reales, la disminución de la participación de los trabajadores en el ingreso nacional y las dificultades financieras de las empresas, han provocado una contracción de la demanda interna real y un proceso de desocupación de parte de la mano de obra y de la capacidad productiva del país.

3/ Conforme a una investigación reciente, en el período 1950-59 los precios reales de la producción agropecuaria aumentaron en un 40%, mientras que los de los productor manufactureros y los servicios declinaron en 10%. Como consecuencia de esta mejora en los precios relativos de la producción agropecuaria la traslación de ingresos del resto de la economía nacional al sector rural ha sido estimada en US$ 2.500 millones en todo el período. Pese a este sensible estímulo otorgado por la transferencia de ingresos, la producción física en 1960 permaneció a los mismos niveles de 1953, cuando el país se recuperó de la grave sequía de años anteriores. Si se toman las cifras por habitante se observa que la producción física agropecuaria cayó en 13% entre los mismos años. Las exportaciones siguieron una tendencia similar. Dado el régimen de tenencia de la tierra imperante, el comportamiento del arrendatario y del gran propietario rural frente al estímulo del aumento de precios parece revelar que, en el primer caso la falta de propiedad de la tierra trabajada no estimula a realizar las inversiones fijas y a aplicar las medidas de conservación de suelos necesarias para aumentar la productividad de la tierra y, en el segundo caso, que la gran propiedad se destina

Se sugiere en este estudio que la experiencia argentina puede tener cierta validez general para los países abocados en un proceso de transición de una estructura económica basada en la producción y exportación de productos primarios a otra más diversificada, integrada y compleja. En consecuencia, el comportamiento del sector público es un elemento clave en el proceso de transición dada la insuficiencia del libre juego de las fuerzas del mercado para provocar los ajustes y reasignación necesaria de recursos. Una política adecuada en el marco de un plan de desarrollo, parece ser requisito clave para sortear con el menor costo posible la etapa de transición y poner a la economía sobre la base de un crecimiento "autosuficiente". La alternativa parece ser, conforme lo revela el caso argentino, el estancamiento o ritmos de desarrollo inferiores a los posibles con una constalación de recursos dada.

En el caso de Argentina - y de los otros países de América Latina - la realización del proceso de industrialización y de integración de la estructura económica debería realizarse en el marco del mercado regional para aprovechar las posibilidades que éste ofrece para un más eficiente aprovechamiento de los recursos disponibles en términos de escasa producción, diversidad de recursos y expansión de demanda.

2. Características especiales de la economía argentina hacia 1930

El hecho que confiere al caso argentino particular interés, desde el punto de vista de este trabajo, es que al comenzar la etapa de transición, hacia 1930, el país había alcanzado un nivel de ingresos y desarrollo relativamente elevado. 4/ En 1930 la población argentina ascendía a unos 11 millones de habitantes de los cuales cerca de la totalidad era de origen europeo y alrededor del 80% alfabetos. El nivel cultural y técnico de la población era relativamente elevado y el conjunto del país estaba integrado en la economía del mercado. El stock de capital fijo por hombre ocupado era de alrededor de US$ 6.600 y el nivel de la tecnología aplicada a los distintos sectores de actividad - particularmente en las industrias de exportación - se asemejaba al imperante en los países desarrollados de Europa y los Estados Unidos. El producto bruto por habitante ascendía a US$ 600 aproximadamente, y se destinaba cerca del 30% del producto total a la acumulación de capital. El país contaba, además, con una infraestructura económica - particularmente transportes, energía, comunicaciones y servicios urbanos - que, aunque destinada a satisfacer un desarrollo orientado hacia el mercado externo, sentaba las bases para un aprovechamiento intenso y eficiente de los recursos disponibles. El país disponía también de los mecanismos comerciales y financieros que aseguraban el fluir de bienes y recursos financieros en todo el ámbito nacional. Existía, asimismo, un sistema bancario eficiente y un mercado de capital que, aunque incipiente, facilitaba la orientación de recursos financieros hacia la inversión pública y privada.

La estructura económica era relativamente diversificada. Dado el carácter extensivo de la producción agropecuaria y el nivel de ingresos relativamente elevado, una proporción importante de la mano de obra estaba ocupada en la manufactura y los servicios. Hacia 1930, el 36% de la fuerza de trabajo estaba ocupada en la agricultura, el 26% en las actividades industriales y el 38% en los servicios.

Lo que interesa señalar aquí es que cuando el país comienza la etapa de transición, iniciada por la crisis mundial de 1929 y su efecto sobre las exportaciones argentinas y el flujo de capitales extranjeros, el punto de arranque de la economía nacional era relativamente elevado. Sin embargo, conforme lo revela la experiencia

---

más bien para protegerse contra la inflación, y como factor del status social más que como una auténtica empresa agropecuaria que responde dinámicamente a los estímulos ofrecidos.

4/ Desde aproximadamente 1870 hasta 1930 el desarrollo del país fue impulsado por el arribo de inmigrantes y capitales del exterior, que permitieron la explotación de las tierras de la zona pampeana y el aumento vertiginoso de las exportaciones. Esta etapa del desarrollo del país ha sido definida como de "crecimiento hacia afuera".

desde 1930, la falta de realización de reformas estructurales indispensables y el insuficiente crecimiento de los sectores básicos de la economía nacional llevaron a un lento crecimiento, primero, y al estancamiento 20 años más tarde. Se sugiere aquí que el caso argentino es particularmente ilustrativo porque pese a las condiciones iniciales, más favorables que las de la mayoría de los países en la etapa de la transición 5/, la falta de una política adecuada de desarrollo llevó, tarde o temprano, al estancamiento. La importancia de una política adecuada a los problemas de la transición, en el caso de países más atrasados que Argentina, constituye, pues, un requisito tanto más importante que en el caso de ese país.

3. Los obstáculos en la etapa de transición

El papel clave que se atribuye en este trabajo al comportamiento del sector público en la etapa de la transición obedece a la existencia de ciertos obstáculos al desarrollo que sólo pueden superarse mediante una decidida política económica, preferentemente en el marco de un plan de desarrollo. Esos obstáculos son básicamente los siguientes:

a. La tendencia del proceso de industrialización y de sustitución de importaciones a concentrarse en el desarrollo de la industria liviana, básicamente, la producción de bienes industriales de consumo no durables - alimentos, bebidas y tabaco, textiles y vestimenta - y durables. Los factores que atraen a la inversión privada hacia estas actividades son la baja densidad de capital por hombre ocupado, la reducida escala de producción necesaria para lograr niveles aceptables de productividad, la rápida recuperación de la inversión, la sencillez tecnológica de estas actividades y la posibilidad de asimilar rápidamente la tecnología del extranjero.

b. Por razones inversas a las anteriores, el desarrollo de las actividades industriales de base (producción de acero y metales, maquinarias y equipos, industria química pesada, petróleo y petroquímica y, en general, las industrias que requieren alta densidad de capital por hombre ocupado, elevada escala de producción y compleja tecnología) tienden a ser postergadas en el proceso de desarrollo. La inversión privada no es atraída espontáneamente hacia esos sectores. Esto obedece a diversas razones. En primer término, los mercados de capital pueden no estar preparados para canalizar una cuantiosa cantidad de recursos hacia proyectos de gran magnitud como son necesariamente los que se refieren a aquellos campos de actividad. Por otro lado, la tecnología en estos campos es sumamente compleja y es más difícil de asimilar desde el exterior. En tercer lugar, la inmovilidad de las inversiones por largo tiempo que implica este tipo de iniciativas, la posibilidad de lograr altas tasas de beneficios en actividades de más rápida madurez y la inestabilidad política que suele existir en los países en la etapa de la transición, desalientan el flujo de capital privado hacia las industrias de base. Por último, el capital extranjero no ha contribuido en medida significativa al desarrollo de estas actividades en los países en la etapa de transición y continúa orientándose, en su mayor parte, hacia las actividades primarias y extractivas destinadas a la exportación y, en tiempos más recientes y en los países con mayor mercado interno, hacia la producción de bienes industriales para el consumo interno.

c. La expansión del capital de infraestructura no atrae por su naturaleza a la inversión privada, nacional y extranjera. El rendimiento de estas inversiones desde el punto de vista privado es muy bajo, a pesar de que su productividad social y los beneficios para el desarrollo de la economía

---

5/ Cuando se habla en este estudio sobre los países en la etapa de transición nos referimos exclusivamente a aquéllos que se encuentran en tal estado en el siglo XX y particularmente a partir de 1930.

suelen ser muy altos. En el pasado, el capital privado extranjero se canalizó en medida importante a la financiación de los proyectos de infraestructura, bien sea a través de inversiones directas - como en el caso de los ferrocarriles - como de inversiones de cartera a través de la compra de títulos públicos, que daban recursos a los gobiernos para financiar la inversión pública. En el caso de la Argentina, antes de la primera guerra mundial los ferrocarriles absorbían el 36% del capital extranjero invertido en el país, los títulos del Gobierno el 31% y los servicios públicos el 8%. Esto es, que cerca del 75% de las inversiones extranjeras estaban destinadas a financiar el capital de infraestructura. A partir de 1930, en cambio, el capital extranjero se retiró prácticamente de manera total del financiamiento de nuevos proyectos de infraestructura en los países subdesarrollados, dejando totalmente en manos del sector público de esos países el financiamiento de tales proyectos. Los préstamos de capital público internacional, a pesar del aumento que han registrado a partir de la segunda guerra mundial, no han compensado aún el papel que antes de 1930 jugó el capital privado extranjero en el financiamiento del capital de infraestructura. El atraso en este campo, que sufren los países en la etapa de transición, obedece a la dificultad de los gobiernos de formar un volumen suficiente de ahorro público para financiar el volumen necesario de inversiones de infraestructura.

d. La estructura económica orientada hacia la producción y exportación de productos primarios y a la adquisición de productos manufacturados del exterior, genera un complejo de intereses y de fuerzas sociales que se favorecen de ese tipo de estructura y que resisten los cambios necesarios para transformar la economía y ponerla sobre bases de crecimiento "autosuficiente". Esta actitud se materializa principalmente en la resistencia a reformas institucionales necesarias - como la modificación del régimen de tenencia de la tierra - y a obstaculizar la posibilidad de que el Gobierno disponga de suficientes recursos para las inversiones de infraestructura y utilice las herramientas de política económica con la finalidad de expandir las industrias de base.

Estos obstáculos de la etapa de transición no pueden superarse por el libre juego de las fuerzas del mercado que, por el contrario, tienden a fortalecer, por la típica naturaleza acumulativa del desenvolvimiento económico, las tendencias originales que deforman y desvían el crecimiento de la economía.

4. El papel del sector público en la etapa de transición. Política económica, planes de desarrollo, los requisitos políticos.

La conclusión de este análisis es que el sector público debe cumplir un papel clave en la etapa de la transición que si no lo ejercita en el sentido necesario, la economía puede estancarse o registrar ritmos de crecimiento inferiores a los posibles. La política económica en la etapa de la transición debe perseguir básicamente los siguientes fines:

a. Aumentar el ahorro público y canalizarlo hacia las inversiones de infraestructura necesarias;

b. Realizar las reformas institucionales - como, por ejemplo, la modificación de los regímenes de tenencia de la tierra - necesarias para eliminar obstáculos al desarrollo económico;

c. Manejar los resortes financieros y monetarios con vistas a orientar los recursos disponibles hacia los objetivos buscados, asegurar el pleno empleo de la mano de obra y de la capacidad productiva del país, y mantener la mayor estabilidad, compatible con el desarrollo, en el nivel de precios;

d. Asegurar en los sectores clave de la economía (por ejemplo, industria pesada y producción de combustibles) un flujo adecuado de recursos para su expansión, el mantenimiento de la competencia o el control público y la conservación del control de los mismos en la esfera nacional;

e. Utilizar los incentivos (particularmente los fiscales, crediticios y la protección frente a la competencia externa) para estimular el capital privado a desarrollar las actividades cuya expansión es necesaria en el marco del proceso de desarrollo;

f. Promover la investigación científica y tecnológica e impulsar la aplicación de la tecnología moderna a todos los campos de la actividad social;

g. Desarrollar una política social que permita la expansión del poder adquisitivo de los sectores populares y la mejora de las condiciones sociales vigentes (particularmente a través de la mejora de la vivienda popular y servicios sanitarios básicos, la educación y la salud pública). Con estos fines se concibe que la política fiscal debe buscar redistribuir ingresos a través de una estructura impositiva progresiva y la expansión de las inversiones y gastos en las actividades recién señaladas. Además, se concibe la existencia de fuertes organizaciones representativas de los trabajadores y de una amplia libertad de negociación con el sector empresarial, como requisito indispensable para asegurar la participación de los trabajadores en el aumento de la productividad, el incremento de los salarios reales y la defensa de la participación del sector trabajo en el ingreso nacional.

h. Estimular el flujo de recursos externos, públicos y privados, hacia los sectores cuya expansión es necesaria, con las observaciones del punto d. anterior. Se señala, en particular, la conveniencia de mantener una activa política de captación de recursos públicos internacionales que, a partir de la segunda guerra mundial, se han ido convirtiendo en la principal fuente de recursos externos para los países en proceso de desarrollo, especialmente para las inversiones de infraestructura y, más recientemente, las sociales.

La instrumentación adecuada de una política de desarrollo requiere la existencia de un plan que fije las metas globales de crecimiento y de cada sector de actividad. El plan es indispensable para fijar la compatibilidad de las metas perseguidas y para evitar que en el proceso de desarrollo se creen estrangulamientos en sectores claves que obstaculicen el proceso de acumulación de capital, de aumento de la productividad del sistema económico y de crecimiento del volumen de producción de bienes y servicios. Las técnicas de programación global y sectorial desarrolladas en los últimos años - en el caso de América Latina se destacan los trabajos realizados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) - están lo suficientemente perfeccionadas como para permitir la formulación y ejecución de planes consistentes de desarrollo. 6/

6/ En el caso de los países latinoamericanos, la integración de las economías nacionales constituyen un requisito fundamental para facilitar el tránsito de la etapa de transición. El hecho de que las industrias de base que es necesario desarrollar para integrar la estructura económica se refieren generalmente a unidades productivas de gran dimensión, de elevada densidad de capital por hombre ocupado y de compleja tecnología, exige, por un lado, la conjugación de recursos naturales y diversificados y un gran volumen de recursos financieros y, por el otro, un mercado suficientemente amplio para poder absorber la producción de las nuevas plantas. Es precisamente en el campo de los bienes de capital, automóviles, acero y sus manufacturas, productos químicos y, en general, productos intermedios para la industria, donde el comercio interregional deberá expandirse más en los años próximos como expresión concreta del proceso de integración. La formación de un mercado común latinoamericano

El desarrollo económico y social de una comunidad genera la interacción de distintas fuerzas sociales, algunas de las cuales por su estrecha vinculación con las estructuras existentes se oponen al cambio. El desarrollo significa no sólo la modificación de las estructuras económicas y de las relaciones sociales existentes en el proceso productivo, sino también un cambio pronunciado de las actividades mentales de la comunidad. Las resistencias al cambio operan, pues, en distintos planos, desde el económico hasta el político. La necesidad de superar esas resistencias requiere un impulso transformador en la sección del sector público que sólo puede lograrse mediante un decidido apoyo de la mayoría de un país y de los sectores sociales más dinámicos. El apoyo de la mayoría del país a una política de desarrollo parece, además, indispensable para que se comprendan y se acepten los esfuerzos que exigen el mismo proceso de desarrollo y el fortalecimiento de la comunidad en su conjunto.

Se sostiene aquí que las bases políticas del desarrollo constituyen el factor condicionante de toda política económica que procure superar los obstáculos al crecimiento y transitar con la mayor rapidez posible a la etapa de la transición desde una estructura básicamente primaria a otra más diversificada, integrada y compleja, que posibilite un desarrollo "autosuficiente".

6/ (cont.)
requiere, al mismo tiempo, la expansión del capital de infraestructura - medios de comunicación y transportes, principalmente - atendiendo al desarrollo de la economía regional en su conjunto.

Para facilitar el proceso de integración regional es fundamental que los planes y las políticas nacionales de desarrollo vayan tomando en cuenta el crecimiento de cada economía en el marco más amplio de la región. Los acuerdos de complementación sectorial previstos en el Tratado de Montevideo, primero, la coordinación de los planes nacionales y políticas económicas, en segundo lugar, y finalmente la formulación de un plan de desarrollo y de una política económica y social para la región en un conjunto, parecería ser las etapas que deben necesariamente cumplirse para lograr la integración latinoamericana.

Se sugiere en esta monografía que cada política y plan nacional de desarrollo debe tomar en cuenta el proceso de integración, como requisito básico para asegurar la transformación estructural de la economía y asentarla sobre las bases de crecimiento autosuficiente.